
AVERBAÇÃO E RECUPERAÇÃO DA ÁREA DE RESERVA FLORESTAL LEGAL: RESPONSABILIDADE DO PROPRIETÁRIO RURAL E AS ADINs N. 3346 E 4495

Maria Luiza Bello Deud

Mestranda em Direito Econômico e Socioambiental pela PUC – PR. Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários – IBET. Advogada – PR. End. eletrônico: lb@marinsbertoldi.com.br

Resumo: A área de Reserva Florestal Legal, instituída pela legislação ambiental, impõe limitação ao direito de uso da propriedade rural, na medida em que determina que certo percentual da área deva ser preservado com vegetação nativa, e, caso esta tenha sido desmatada, incumbe ao proprietário a recuperação da floresta. A jurisprudência tem firmado entendimento de que a responsabilidade pela constituição formal da área de Reserva Florestal Legal através de sua respectiva averbação na matrícula do imóvel, bem como sua manutenção e recuperação é do proprietário ou possuidor, e nos casos de transmissão da propriedade, seja por alienação, doação, herança, etc., recairá para o então adquirente, mesmo que não tenha contribuído para o desmatamento ilegal. As ações diretas de inconstitucionalidade atuadas sob n. 3346 e 4495 pleiteiam a declaração de inconstitucionalidade de alguns dispositivos do Código Florestal com redação dada pela MP 2.166-67/2001, o que poderá levar a uma nova interpretação acerca da Reserva Florestal Legal.

Palavras-chave: Averbação. Recuperação. Reserva Florestal Legal. Responsabilidade. ADINs 3346 e 4495.

ANNOTATION AND RETRIEVAL OF THE AREA OF LEGAL FOREST RESERVE: UNDER THE RESPONSIBILITY OF THE LANDOWNER AND THE “ADIN’S”, NUMBERS: 3346 AND 4495.

Abstract: The area of legal environmental reserve, created by environmental laws, imposes a limit to the right of use of rural properties, as it determines what percentage of the area should be preserved with local plants

and native vegetation. In case the area has been deforested, the owner of the property will be responsible for the restoration of such area. Jurisprudence understands that the responsibility of the formal creation of Legal Forest Reserve Area through the annotation of the property registration number, as well as its maintenance and retrieval is under the responsibility of the owner or the one who possesses the land. In case the property changes owner, whatever the reasons may be, the new owner will be responsible for the restoration of the preserved area of the land, regardless having contributed to its illegal deforestation or not. The unconstitutional direct actions numbered 3346 and 4495 try to make unconstitutional certain aspect of The Forest Code, introduced by P.M. 2.166-67/2001, which can lead to a new interpretation regarding the Legal Forest Reserves.

Key words: *Annotation; Retrieval; Legal Forest Reserve; Responsibility; ADIN 3346 AND 4495.*

1 INTRODUÇÃO

Toda limitação ao direito de propriedade é vista com maus olhos pelo proprietário rural, mas como um olhar necessário pelo Poder Público, geralmente como forma de cumprimento ao comando constitucional previsto no artigo 225. Não é diferente, portanto, a limitação ocorrida com a imposição da área de Reserva Florestal Legal (RFL) instituída pela legislação ambiental que será analisada minuciosamente no desenvolvimento do presente artigo.

O profundo desmatamento ocorrido nas últimas décadas, inevitavelmente, chamou a atenção da sociedade e dos governantes, no sentido de tomarem atitudes que impeçam estas situações de desastres ambientais, tais como as chuvas, as secas, a falta de alimentos, e demais problemas resultantes do inadequado uso do meio ambiente.

A Reserva Florestal Legal tem o intuito de preservar a vegetação originária, em percentuais legais que devem ser observados pelo proprietário rural, e no caso de desmatamento dessa área, que ela seja recomposta.

O presente trabalho buscará analisar os aspectos legais que envolvem a área de Reserva Florestal Legal, a questão da responsabilização pela averbação e recuperação dessas áreas, bem como a discussão havida com a proposição das ações diretas de inconstitucionalidade 3346 e 4495 que tratam do tema.

2 RESERVA FLORESTAL LEGAL

A “Reserva Florestal Legal” restringe-se, para fins de Direito ambiental, na limitação que se faz ao uso da propriedade rural com a previsão da manutenção de referida área estando restritas as questões florestais, sendo apropriado o uso do referido termo, em vez de apenas tratá-lo como “Reserva Legal”¹.

Diante da exploração desmedida causada ao meio ambiente, o corpo legislativo voltou-se a implementar e aperfeiçoar instrumentos capazes de garantir um ambiente ecologicamente equilibrado, obrigando, assim, que a sociedade pratique condutas previstas em lei que reflitam na defesa do meio ambiente.

Aduz Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2009) que o Estado na sua concepção atual, que é o Estado Democrático de Direito, em face do comando constitucional previsto no §1º, artigo 225, tem a incumbência de gerir as florestas no sentido de usar os bens disponíveis no meio ambiente, e ao mesmo tempo prover sua sustentabilidade².

Tal fato tem relação íntima com a noção de sustentabilidade tão discutida atualmente. Ou seja, o homem precisa da natureza e para isso deve utilizá-la racionalmente, mantendo-a para as futuras gerações, igualmente como prescreve o artigo 225, da Constituição Federal: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Por tais razões, torna-se imprescindível a interferência do Poder Público nas questões ambientais, garantindo o desenvolvimento sustentável, o qual abarca a noção de desenvolvimento em vários segmentos, especialmente no econômico, político e ambiental.

Sustenta Paulo Affonso Leme Machado (2002):

O homem não é a única preocupação do desenvolvimento sustentável. A preocupação com a natureza deve também integrar o desenvolvimento sustentável. Nem sempre o homem há de ocupar o centro da política ambiental, ainda que comumente ele

¹ Édis Milaré justifica essa preocupação, afirmando que o mais acertado é tratarmos como Reserva Florestal Legal, apesar da legislação em vigor tratar de Reserva Legal, uma vez que esta última poderá induzir à ideia do princípio da reserva legal, que se refere a limitação imposta ao Poder Público de que suas atividades e comportamentos devem estar devidamente previstos em lei. MILARÉ, 2007, p. 699.

² FIORILLO, 2009, p. 172.

busque um lugar prioritário. Haverá casos em que para se conservar a vida humana ou para colocar em prática a “harmonia com a natureza” será preciso conservar a vida dos animais e das plantas em áreas declaradas inacessíveis ao próprio homem. Parece paradoxal chegar-se a essa solução do impedimento do próprio acesso humano, que, a final de contas, deve ser decidida pelo próprio homem³.

A Reserva Florestal Legal, por se tratar de uma forma de limitação ao uso da propriedade rural, com o intuito exclusivo de preservar a mata nativa ou determinar que o proprietário recupere área eventualmente desmatada, está atendendo ao comando constitucional para preservar o meio ambiente sustentável.

Pois bem, a Reserva Florestal Legal é compreendida como uma restrição ao direito de propriedade, na medida em que determina que parte da área rural seja destinada exclusivamente à preservação ambiental, sem que haja qualquer interferência humana, tais como o cultivo de lavouras ou criação de gado, exceto nos casos de plano de manejo florestal sustentável, e devidamente aprovado pelo órgão competente, o que outorgará ao proprietário o direito de usufruir destas áreas nos termos ali expostos.

São percentuais definidos em lei e estrategicamente analisados para as diversas regiões do País, que determinam o montante da área que será tida como de “Reserva Legal” nos termos da legislação em vigor. Tal denominação corresponde exatamente ao que pretendeu o legislador: “reservar” parte da propriedade definida em “lei” para que não seja passível de modificação humana, preservando-se o ambiente natural, ressaltando-se, novamente, os casos de plano de manejo aprovado, em que haverá interferência humana⁴.

A Reserva Florestal Legal é ainda considerada como uma obrigação inerente à coisa, as chamadas obrigações propter rem. Paulo de Bessa Antunes (2005) assim a define com a precisão que lhe é inerente:

A reserva legal é uma obrigação que recai diretamente sobre o proprietário do imóvel, independentemente de sua pessoa ou da forma pela qual tenha adquirido a propriedade; desta forma, ela está umbilicalmente ligada à própria coisa, permanecendo aderida ao bem. [...] Efetivamente, a reserva legal é uma característica da propriedade florestal que se assemelha a um ônus real que recai sobre o imóvel e que obriga o

³ MACHADO, 2002, p. 47-48.

⁴ Necessário levar em consideração que está ausente neste termo a palavra “florestal”, conforme argumentação inicialmente referida.

proprietário e todos aqueles que venham a adquirir tal condição, quaisquer que sejam as circunstâncias. Trata-se de uma obrigação “in rem”, “ob” ou “propter rem”, ou seja, uma obrigação real ou mista⁵.

Ainda merece destaque o fato de não existir indenização ao proprietário que sofre limitação à administração através da imposição da permanência da Reserva Florestal Legal, salvo nos casos de desapropriação. Isso é decorrência de ser a RFL uma limitação administrativa, e não servidão administrativa, e mais, por ser espécie de obrigação decorrente de lei, obrigação ex lege, e obrigação que se perpetua com a coisa, obrigação propter rem.

Assim, a RFL é uma imposição trazida pela legislação em vigor. Essa mesma legislação regulamenta a necessidade de averbação da área na matrícula do imóvel em Cartório. Observe-se, entretanto, que a averbação tem o condão de formalizar a área de Reserva Florestal Legal para os fins a que se destina, como por exemplo, para o caso de redução no pagamento do Imposto Territorial Rural (ITR), mas esta não depende daquela.

Nesse sentido preceitua Narciso Orlandi Neto (1998), afirmando que “a reserva legal impede a livre exploração da parte do imóvel que a comporta, continuando, todavia, sob o domínio do proprietário”⁶.

Em outras palavras, para fins de Direito ambiental, a Reserva Florestal Legal é constituída independentemente da sua averbação em cartório. A RFL é determinação de lei, e a averbação é o preenchimento de requisito formal para fins de informação pública da referida Reserva Florestal Legal.

Para José Afonso da Silva (2002):

As áreas de reserva legal devem ser averbadas à margem da matrícula do imóvel no Registro de Imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas no Código, sendo gratuita a averbação da reserva legal da pequena propriedade ou posse rural familiar, com o apoio do Poder Público, se necessário (art. 16, §9º)⁷.

Por fim, é importante diferenciarmos os conceitos e finalidades

⁵ ANTUNES, 2005, p. 511-512.

⁶ ORLANDI NETO, 1998, p. 207.

⁷ SILVA, 2002, p. 186.

da área de Reserva Florestal Legal e da área de Preservação Permanente. O Código Florestal assim conceitua:

II - área de preservação permanente: área protegida nos termos dos arts. 2o e 3o desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

III - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas.

Portanto, as áreas de Preservação Permanente têm o objetivo de manter a vegetação originária, ou nativa, para que os demais recursos naturais também possam sustentar-se, tais como a biodiversidade da fauna e da flora, os recursos hídricos, o solo, a paisagem, dentre outros que dependam da conservação da mata nativa, tais como elencado no artigo 2º do Código Florestal⁸.

Por outro lado, a área de Reserva Florestal Legal, conforme ex-

⁸ Art. 2º, Código Florestal. Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

- a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será:
 - 1 - de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
 - 2 - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
 - 3 - de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
 - 4 - de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
 - 5 - de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;
- b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;
- c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura;
- d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;
- e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;
- f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
- g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;
- h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação.

plicitado linhas acima, é constituída por determinado percentual de área previsto em lei para cada região do País, excluída a Área de Preservação Permanente, tendo por finalidade a preservação ambiental, como instrumento para a sustentabilidade e a promoção da função social da propriedade.

Teresa Cristina de Deus (2003) assinala que:

Um importante diferencial entre ambos institutos, a ser primeiramente apontado é que, enquanto a RLF somente incide sobre áreas de domínio privado, as florestas de preservação permanente poderão incidir tanto sobre áreas de domínio privado, como sobre áreas de domínio público.

Outrossim, a instituição da RLF visa, primordialmente, garantir a sobrevivência da diversidade biológica local, verificada em diferentes regiões do país, visando o equilíbrio ecológico, enquanto as florestas de preservação permanente visam garantir a proteção das águas e do solo, uma vez que impedem a erosão, assoreamento de rios, etc.⁹

Passaremos, então, a analisar os aspectos legais referente à área de Reserva Florestal Legal.

3 ANÁLISE DAS LEIS 4.771/65 E 8.171/91

O Decreto Federal 23.793/1934 foi o primeiro Código Florestal brasileiro. Posteriormente, em 1950, o Presidente da República Gaspar Dutra enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei para a reforma do Código Florestal, que resultou na aprovação da Lei 4.771 de 15 de setembro de 1965.

Na exposição de motivos do referido Projeto de Lei, consta a urgência em “elaborar uma lei objetiva, fácil de ser entendida e mais fácil ainda de ser aplicada, capaz de mobilizar a opinião pública nacional para encarar corretamente o tratamento da floresta”¹⁰.

Relativamente à implementação da área de Reserva Florestal Le-

Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.

⁹ DEUS, 2003. p. 133.

¹⁰ Disponível em: <<http://codigoflorestal.files.wordpress.com/2010/02/exposicao-de-motivos-do-codigo-florestal-de-1965.pdf>>

gal, assim mencionou o Projeto de Lei, como proposta de alteração do Decreto 23.793/34, procurando dar efetividade ao instituto bem como garantindo a preservação das florestas:

c) do reflorestamento e das reservas florestais:

I – Até aqui, o madeireiro tem extraído as árvores adultas e em seguida o lavrador atea o fogo ao que resta, processando-se a agricultura itinerante, em que o homem procede devastadoramente. Pelo Anteprojeto, se a floresta for dotada de essências que permitiriam novo corte e houver necessidade de madeiras na região, o Estado poderá declarar reservada a área e proibir que agricultura seja praticada ali, do mesmo modo como é dado às prefeituras proibir a instalação de indústrias em zona residencial, ou o exercício de certo gênero de comércio em determinados bairros. A floresta, nesse caso, apenas poderá ser utilizada para atividade madeireira e outras que o decreto possibilitar no local, instituindo-se, pela regeneração natural um novo período de cortes de madeiras.

...

A ideia perseguida pelo projeto relaciona-se à preservação da floresta existente em cada Estado-membro, incumbindo os entes políticos a determinar a área destinada à Reserva Florestal Legal, área essa que não poderá ser removida, alterada ou modificada pelo proprietário rural. Ou seja, o Estado, através de seus órgãos de fiscalização, poderá declarar qual área estará reservada, o que limitará as atividades agropecuárias do proprietário.

Pois bem, o referido projeto entrou em vigor com aprovação da Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965, que instituiu o novo Código Florestal; e, no que se refere ao tema aqui proposto, RFL, foi significativamente alterada com a Medida Provisória 2.166-67, de 2001¹¹.

11 Art. 16. As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo: (Redação dada pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001) (Regulamento)

I - oitenta por cento, na propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia Legal; (Incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

II - trinta e cinco por cento, na propriedade rural situada em área de cerrado localizada na Amazônia Legal, sendo no mínimo vinte por cento na propriedade e quinze por cento na forma de compensação em outra área, desde que esteja localizada na mesma microbacia, e seja averbada nos termos do § 7o deste artigo; (Incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

III - vinte por cento, na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa

O referido texto legal demonstra com nitidez a preocupação em manter um percentual mínimo para destinar à Reserva Florestal Legal das propriedades rurais com vistas à preservação natural, podendo, em determinadas situações, ser concedido plano de manejo com o objetivo de melhorar o equilíbrio ecológico daquela área, a qual será delimitada por meio de aprovação do órgão estadual competente para tanto.

A Medida Provisória n. 1.511/1996 sobreveio no período de constatação, pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), de que a taxa média anual de desflorestamento estava crescendo de maneira significativa e preocupante na região da Amazônia. Por tal motivo é que se aumentou de 50% para 0% a área de Reserva Florestal Legal em propriedade rural situada naquela localidade, proibindo, ainda, a expansão da conversão de áreas arbóreas em agrícolas nas propriedades rurais que possuíam áreas já desmatadas, abandonadas ou subutilizadas. Em outras regiões, no entanto, passou a ser permitida a utilização das áreas com cobertura florestal desde que detendo plano de manejo sustentável devidamente aprovado¹².

Importante destacar ainda, o posicionamento de Helita Barreira

localizada nas demais regiões do País; e (Incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

IV - vinte por cento, na propriedade rural em área de campos gerais localizada em qualquer região do País. (Incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

§ 1o O percentual de reserva legal na propriedade situada em área de floresta e cerrado será definido considerando separadamente os índices contidos nos incisos I e II deste artigo. (Redação dada pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

§ 2o A vegetação da reserva legal não pode ser suprimida, podendo apenas ser utilizada sob regime de manejo florestal sustentável, de acordo com princípios e critérios técnicos e científicos estabelecidos no regulamento, ressalvadas as hipóteses previstas no § 3o deste artigo, sem prejuízo das demais legislações específicas. (Redação dada pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

§ 3o Para cumprimento da manutenção ou compensação da área de reserva legal em pequena propriedade ou posse rural familiar, podem ser computados os plantios de árvores frutíferas ornamentais ou industriais, compostos por espécies exóticas, cultivadas em sistema intercalar ou em consórcio com espécies nativas. (Redação dada pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

§ 4o A localização da reserva legal deve ser aprovada pelo órgão ambiental estadual competente ou, mediante convênio, pelo órgão ambiental municipal ou outra instituição devidamente habilitada, devendo ser considerados, no processo de aprovação, a função social da propriedade, e os seguintes critérios e instrumentos, quando houver: (Incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

I - o plano de bacia hidrográfica; (Incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

II - o plano diretor municipal; (Incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

III - o zoneamento ecológico-econômico; (Incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

IV - outras categorias de zoneamento ambiental; e (Incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

V - a proximidade com outra Reserva Legal, Área de Preservação Permanente, unidade de conservação ou outra área legalmente protegida. (Incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

§ 5o O Poder Executivo, se for indicado pelo Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE e pelo Zonea-

Custódio (2005), de que:

Trata-se de área protegida revestida de floresta, de domínio privado, entendida como a área de, no mínimo, 20% (vinte por cento) de cada propriedade, onde não é permitido o corte raso, devendo ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel perante o Registro de Imóveis competente. Da mesma forma, aplica-se a reserva legal de 20% (vinte por cento) às áreas de cerrado, para todos os efeitos legais. Na região Norte e na parte Norte da região Centro-Oeste, a reserva legal, entendida como área de, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de cada propriedade, onde não é permitido o corte raso, deverá, também, ser averbada à margem da inscrição da matrícula do imóvel no Registro de Imóveis competente. [...] ¹³

Para o presente estudo, é importante destacar o conteúdo do § 8o acima transcrito, que determina que a averbação da área de Reserva Florestal Legal na matrícula do imóvel não poderá ter sua destinação alterada em eventual transmissão da propriedade, seja ela de forma gratuita ou onerosa, nem nas hipóteses de desmembramento ou retificação da área.

mento Agrícola, ouvidos o CONAMA, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Agricultura e do Abastecimento, poderá: (Incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

I - reduzir, para fins de recomposição, a reserva legal, na Amazônia Legal, para até cinquenta por cento da propriedade, excluídas, em qualquer caso, as Áreas de Preservação Permanente, os ecótonos, os sítios e ecossistemas especialmente protegidos, os locais de expressiva biodiversidade e os corredores ecológicos; e (Incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

II - ampliar as áreas de reserva legal, em até cinquenta por cento dos índices previstos neste Código, em todo o território nacional. (Incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

§ 6o Será admitido, pelo órgão ambiental competente, o cômputo das áreas relativas à vegetação nativa existente em área de preservação permanente no cálculo do percentual de reserva legal, desde que não implique em conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo, e quando a soma da vegetação nativa em área de preservação permanente e reserva legal exceder a: (Incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

I - oitenta por cento da propriedade rural localizada na Amazônia Legal; (Incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

II - cinquenta por cento da propriedade rural localizada nas demais regiões do País; e (Incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

III - vinte e cinco por cento da pequena propriedade definida pelas alíneas “b” e “c” do inciso I do § 2o do art. 1o. (Incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

§ 7o O regime de uso da área de preservação permanente não se altera na hipótese prevista no § 6o. (Incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

§ 8o A área de reserva legal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas neste Código. (Incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

§ 9o A averbação da reserva legal da pequena propriedade ou posse rural familiar é gratuita, devendo o Poder Público prestar apoio técnico e jurídico, quando necessário. (Incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

Isso implica dizer que, a partir do momento em que delimitada, a área de Reserva Florestal Legal não poderá ser alterada, gravando o bem imóvel que assim seguirá mesmo que seja transmitida a outrem que também terá a obrigação legal de proteger a área em comento.

Conjuntamente ao artigo 16, deve ser analisado o artigo 44 do Código Florestal, o qual determina que:

O proprietário ou possuidor rural com área de floresta nativa, natural, primitiva ou regenerada ou outra forma de vegetação nativa em extensão inferior ao previsto nos incisos I a IV do artigo 16 (acima transcrito), e com exceção aos §§ 5 o 6o, deve adotar as seguintes medidas:

I - recompor a reserva legal de sua propriedade mediante o plantio, a cada três anos, de no mínimo 1/10 da área total necessária à sua complementação, com espécies nativas, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ambiental estadual competente;

II - conduzir a regeneração natural da reserva legal; e

III - compensar a reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia, conforme critérios estabelecidos em regulamento.

Os parágrafos que seguem ao artigo 44 regulam a forma para recompor a cobertura florestal em área de Reserva Florestal Legal, bem como os órgãos estatais competentes para exigir o cumprimento do mesmo. Assim, disciplina a legislação que o órgão ambiental estadual competente para aprovar a delimitação da área de RFL apoiará tecnicamente a pequena propriedade ou posse rural familiar para que dê cumprimento ao comando legal, mas para que também não prejudique o sustento do proprietário ou

§ 10. Na posse, a reserva legal é assegurada por Termo de Ajustamento de Conduta, firmado pelo possuidor com o órgão ambiental estadual ou federal competente, com força de título executivo e contendo, no mínimo, a localização da reserva legal, as suas características ecológicas básicas e a proibição de supressão de sua vegetação, aplicando-se, no que couber, as mesmas disposições previstas neste Código para a propriedade rural. (Incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

§ 11. Poderá ser instituída reserva legal em regime de condomínio entre mais de uma propriedade, respeitado o percentual legal em relação a cada imóvel, mediante a aprovação do órgão ambiental estadual competente e as devidas averbações referentes a todos os imóveis envolvidos. (Incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001).

12 MILARÉ, 2007, p. 701.

13 CUSTÓDIO, 2005, p. 58-59.

possuidor que depende daquela área.

A recuperação da área de Reserva Florestal Legal destruída poderá se dar por meio do plantio temporário de espécies exóticas, com o fim de restaurar o ecossistema originário, de acordo com análises realizadas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

Outro assunto de relevante interesse é a possibilidade que o proprietário tem de adquirir uma área de mata nativa fora de sua propriedade, quando esta não tiver mais qualquer parte que possa ser destinada à Reserva Florestal Legal como uma espécie de “compensação”. Nesses casos, o proprietário pode adquirir o percentual tipificado em lei em outra propriedade, desde que na mesma microbacia hidrográfica. Entretanto, nos casos de impossibilidade de realizar essa “compensação” da reserva legal dentro da mesma microbacia hidrográfica, prevê o § 4o do artigo 44 que o órgão ambiental estadual competente poderá aplicar o critério de maior proximidade possível entre a propriedade desprovida de reserva legal e a área escolhida para a compensação, desde que na mesma bacia hidrográfica e no mesmo Estado.

Para Alexandre Gaio e Ana Paula Pina Gaio (2010), a compensação ambiental aqui tratada “[...] deriva do princípio do poluidor-pagador, ou seja, aquele que instalará o empreendimento e, com isso, degradará de alguma forma o meio ambiente, deverá destinar recursos para a implementação e apoio das unidades de conservação de proteção integral”¹⁴.

Eis o que sustenta Édís Milaré (2007) a respeito da possibilidade de compensação da área de Reserva Florestal Legal:

O requisito de a compensação de Reserva Florestal Legal ter que acontecer na mesma microbacia é uma questão muito relevante, uma vez que a divisão do espaço territorial em bacias hidrográficas traz uma preocupação com todo o ecossistema de uma determinada região, por se sobrepor aos limites territoriais municipais, estaduais e até federais, nos casos de bacias de corpos de água internacionais.

É importante esclarecer que a compensação de Reserva Florestal Legal, como explanada aqui, é prevista para casos excepcionais, e mediante atendimento de requisitos legais que deverão ser cumpridos. O caráter de excepcionalidade é indispensável para que se possa alegar a sua viabilização ecológica e legal¹⁵.

¹⁴ GAIO; GAIO, 2010, p. 209-210.

¹⁵ MILARÉ, 2007, p. 706.

Pois bem, dando continuidade ao estudo legislativo acerca da matéria, destaca-se a Lei 8.171 de 17 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política agrícola, e em seu artigo 99, assim estabelece:

A partir do ano seguinte ao de promulgação desta lei, obriga-se o proprietário rural, quando for o caso, a recompor em sua propriedade a Reserva Florestal Legal, prevista na Lei n. 4.771, de 1965, com a nova redação dada pela Lei n. 7.803, de 1989, mediante o plantio, em cada ano, de pelo menos um trinta avos da área total para complementar a referida Reserva Florestal Legal (RFL).

A promulgação desta lei ocorreu em 17 de janeiro de 1991, entrando em vigor na data de sua publicação, conforme artigo 107, que ocorreu em 18 de janeiro de 1991. Assim, a partir de janeiro de 1992, o proprietário rural passou a estar obrigado a recompor em sua propriedade a Reserva Florestal Legal, conforme estabelecido na Lei 4.771/65 do Código Florestal, mediante o plantio, em cada ano, de pelo menos 1/30 da área total para complementar referida reserva.

E mais, a instituição da reserva, ou a sua recuperação quando do desmatamento, deve ser assumida pelo proprietário ou possuidor da área rural, bem como por futuro destinatário da área, seja através de herança, doação, alienação, ou outra forma de transmissão da propriedade, de acordo com o atual entendimento proferido pelas nossas Cortes Superiores de Justiça, nos termos da fundamentação a seguir.

4 RESPONSABILIDADE DO PROPRIETÁRIO RURAL CONCERNENTE À AVERBAÇÃO E RECUPERAÇÃO DA ÁREA DE RESERVA FLORESTAL LEGAL

Diante das considerações até aqui expendidas, podemos referir algumas breves conclusões importantes para tratarmos da responsabilidade pela averbação e pela recuperação da área em comento:

1. A área de Reserva Florestal Legal está prevista na legislação ambiental específica, que confere aplicabilidade prática a referido instituto;
2. Trata-se de uma limitação administrativa imposta pela lei (obrigação ex lege) ao proprietário ou possuidor rural;
3. Está inserida no imóvel rural, e com este segue independentemente da transmissão da propriedade (obrigação propter rem);

4. A existência da área de Reserva Florestal Legal independe de averbação na matrícula do imóvel, para fins da legislação ambiental.

Analizamos linhas acima que a lei define os percentuais que cada propriedade rural deverá destinar para a área de RFL, de acordo com sua localização regional.

Nos casos de desmatamento ilegal (sem o devido plano de manejo) ocorrido após a entrada em vigor da Lei n. 8.171/1991, o proprietário será obrigado a recuperar a área mediante o plantio de pelo menos um trinta avos em cada ano. Essa responsabilidade, entretanto, seja ela de averbação ou de recuperação, nos casos de transmissão da propriedade será repassada ao novo proprietário, conforme reiterada jurisprudência dos Tribunais.

Entendem os referidos Tribunais que a responsabilidade pela reposição da área não necessita da comprovação do nexo causal entre a pessoa que praticou o desmatamento e a pessoa obrigada a promover sua recuperação, uma vez que a responsabilidade foi imposta por lei, e que tal lei é constitucional por atender aos anseios da função social da propriedade e ao desenvolvimento sustentável.

Tal posicionamento leva em consideração que o meio ambiente é um direito difuso que deve ser protegido pelo Poder Público e pela sociedade, prevalecendo o interesse coletivo sobre o individual, sendo que o desmatamento ocorrido, mesmo que leve a eventual aproveitamento econômico e social para determinadas pessoas, é irrelevante para fins de defesa do meio ambiente, conforme prescreve o artigo 225, da Constituição Federal.

Confirmam-se alguns julgados importantes acerca do tema:

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. ARTS. 16 E 44 DA LEI Nº. 4.771/65. MATRÍCULA DO IMÓVEL. AVERBAÇÃO DE ÁREA DE RESERVA FLORESTAL. NECESSIDADE.

1. A Constituição Federal consagra em seu art. 186 que a função social da propriedade rural é cumprida quando atende, seguindo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, a requisitos certos, entre os quais o de 'utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente'.
2. A obrigação de os proprietários rurais instituírem áreas de reservas legais, de no mínimo 20% de cada propriedade, atende ao interesse coletivo.
3. A averbação da reserva legal configura-se, portanto, como dever do proprietário ou adquirente do imóvel rural, independentemente da existência de florestas ou outras formas de vegetação nativa na gleba.

4. Essa legislação, ao determinar a separação de parte das propriedades rurais para constituição da reserva florestal legal, resultou de uma feliz e necessária consciência ecológica que vem tomando corpo na sociedade em razão dos efeitos dos desastres naturais ocorridos ao longo do tempo, resultado da degradação do meio ambiente efetuada sem limites pelo homem. Tais consequências nefastas, paulatinamente, levam à conscientização de que os recursos naturais devem ser utilizados com equilíbrio e preservados em intenção da boa qualidade de vida das gerações vindouras. (RMS 18.301/MG, DJ 03.01.05).

5. A averbação da reserva legal, à margem da inscrição da matrícula da propriedade, é consequência imediata do preceito normativo e está colocada entre as medidas necessárias à proteção do meio ambiente, previstas tanto no Código Florestal como na legislação extravagante. (REsp 927.979/MG, DJ 31.05.07).

6. Recurso Especial provido. (REsp 821.083/MG, 1ª T., Min. Luiz Fux, DJe 09.04.08).

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. CÓDIGO FLORESTAL. MÍNIMO ECOLÓGICO. RESERVA LEGAL. NOVO PROPRIETÁRIO. RESPONSABILIDADE PELA RECUPERAÇÃO DA ÁREA. LEGITIMIDADE PASSIVA.

1. Hipótese em que há dissídio jurisprudencial entre o acórdão embargado, que afasta o dever legal do adquirente de imóvel de recuperar a área de Reserva Legal (art. 16, a, da Lei nº. 4.771/65) desmatada pelo antigo proprietário, e o paradigma, que o reconhece e, portanto, atribui-lhe legitimidade passiva para a correspondente Ação Civil Pública.

2. O Código Florestal, ao ser promulgado em 1965, incidiu, de forma imediata e universal, sobre todos os imóveis, públicos ou privados, que integram o território do Brasil.

3. Ao estabelecer deveres legais que garantem um mínimo ecológico na exploração da terra, patamar básico esse que confere efetividade à preservação e restauração dos ‘processos ecológicos essenciais’ e da ‘diversidade e integridade do patrimônio genético do País’ (Constituição Federal, art. 225, § 1º, I e II), o Código Florestal tem na Reserva Legal e nas Áreas de Preservação Permanente dois de seus principais instrumentos de realização.

4. A limitação ao direito de propriedade imposta por lei (Reserva Legal) implica obrigação propter rem, de modo que o adquirente do imóvel assume o ônus de recuperar a cobertura florestal, mesmo que não tenha contribuído para devastá-la. Precedentes de ambas as Turmas da Primeira Seção do STJ.

5. O adquirente de imóvel desmatado recebe não só os atributos positivos do domínio ou posse como também os ônus ambientais que sobre ele incidam, inclusive o

dever de medir, demarcar, averbar no registro imobiliário competente, e recuperar a Reserva Legal.

6. A Reserva Legal justifica-e não só onde ainda remanesce vegetação nativa no percentual exigido, mas também, com maior razão, nos imóveis em que, resultado do desmatamento completo no decorrer do tempo, a flora autóctone já não existe, mas deveria existir, como pressuposto para que se assegure o mínimo ecológico, decorrência jurídica inata à função da propriedade de fundo constitucional (Constituição Federal, art. 186, II).

7. Descabe, na hipótese, falar em nexo causal, porquanto os deveres associados ao mínimo ecológico são exigíveis de todos os imóveis, por força de sua qualidade propter rem. Além disso, quem perpetua lesão ao meio ambiente cometida por outrem ou mantém o estado de desconformidade ambiental do imóvel adere, por mão própria, ao ilícito e dele se torna sócio, quando não beneficiário econômico direto. Precedentes do STJ.

8. Embargos de divergência providos. (EREsp 218.781/PR, 1ª Seção, Min. Herman Benjamin, j. 09.12.09).

ADMINISTRATIVO. MEIO AMBIENTE. ÁREA DE RESERVA LEGAL EM PROPRIEDADES RURAIS: DEMARCAÇÃO, AVERBAÇÃO E RESTAURAÇÃO. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. OBRIGAÇÃO EX LEGE E PROPTER REM, IMEDIATAMENTE EXIGÍVEL DO PROPRIETÁRIO ATUAL.

1. Em nosso sistema normativo (Código Florestal - Lei 4.771/65, art. 16 e parágrafos; Lei 8.171/91, art. 99), a obrigação de demarcar, averbar e restaurar a área de reserva legal nas propriedades rurais constitui (a) limitação administrativa ao uso da propriedade privada destinada a tutelar o meio ambiente, que deve ser defendido e preservado “para as presentes e futuras gerações” (CF, art. 225).

Por ter como fonte a própria lei e por incidir sobre as propriedades em si, (b) configura dever jurídico (obrigação ex lege) que se transfere automaticamente com a transferência do domínio (obrigação propter rem), podendo, em consequência, ser imediatamente exigível do proprietário atual, independentemente de qualquer indagação a respeito de boa-fé do adquirente ou de outro nexo causal que não o que se estabelece pela titularidade do domínio.

2. O percentual de reserva legal de que trata o art. 16 da Lei 4.771/65 (Código Florestal) é calculado levando em consideração a totalidade da área rural.

3. Recurso parcialmente conhecido e, nessa parte, improvido. (REsp 1179316/SP, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/06/2010, DJe 29/06/2010).

Ora, indiscutível a responsabilidade tanto pela correta averbação da área de Reserva Florestal Legal na matrícula do imóvel pelo proprietário, dando conhecimento da mesma, o que refletirá inclusive na apuração do Imposto Territorial Rural – ITR, quanto da sua conservação ou recuperação pelo atual proprietário ou por quem vier a adquiri-la, independentemente de ter cometido ou não o desmatamento.

Entretanto, há quem sustente pela inconstitucionalidade dos dispositivos aqui invocados (artigo 16, incisos I a IV, §§ 1o a 3o; e artigo 44, incisos I a III; ambos do Código Florestal) tendo sido ajuizadas ações diretas de inconstitucionalidade (ADIN), com os fundamentos a seguir tratados.

5 ADIN N. 3346 E N. 4495

Foram ajuizadas, perante o Supremo Tribunal Federal (STF), as Ações Diretas de Inconstitucionalidade autuadas sob n. 3346 e n. 4495 propostas pela Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil e pela Sociedade Rural Brasileira, respectivamente, ambas da relatoria do Ministro Marco Aurélio.

Na ADIN 3346, distribuída em 12.11.2004, arguiu-se, inicialmente, que apesar da incontestável relevância da matéria que trata do Direito ambiental, a questão da Reserva Florestal Legal assim é notada:

Não configura “relevância inusitada” e, muito menos, “urgência” a justificar a edição de medida provisória com o objetivo de aumentar as restrições ao uso dos imóveis rurais de propriedade particular com tal finalidade, não só porque a área ocupada por tais imóveis é inexpressiva diante da extensão de terras públicas, mas também porque o Código Florestal já contém mecanismos de controle e preservação das áreas de florestas e demais tipos de vegetação localizadas nessas propriedades particulares, sendo certo que, na maioria dos casos, os danos são perpetrados em áreas pertencentes ao próprio Estado.

Tal situação vai plenamente de encontro com o disposto no artigo 62 da Constituição Federal/1988.

Defende, ainda, a autora que as alterações promovidas pela MP 2.166-67/2001 implicam restrições ao direito de propriedade, sem assegurarem o direito de ressarcimento aos proprietários rurais.

Na ADIN 4495, distribuída em 17.11.2010, a Sociedade Rural

Brasileira sustenta que as regras aperfeiçoadas pelas legislações que deram nova redação ao Código Florestal, especialmente a Medida Provisória 2.166-67/2001,

[...] só se aplicam para as propriedades nas quais aquele tipo de vegetação protegida ainda existia. Nas que não havia nenhum tipo de vegetação originariamente ou nas quais a vegetação existente foi legalmente desbastada na vigência da regra anterior, não havia que se falar em constituição de reserva legal, pois não havia nada a proteger¹⁶.

E mais, infelizmente os Tribunais têm entendido que:

[...] deve ser recomposta, e até mesmo implantada, a cobertura vegetal, na proporção da reserva legal, sem levar em consideração se tais áreas continham floresta ou vegetação nativa anteriormente ou se foram desbastadas dentro dos limites impostos pela lei vigente à época, impondo-se, portanto, verdadeira obrigação impossível.

Resumidamente, a referida ação discute a inconstitucionalidade das alterações promovidas pela MP supramencionada, sob o fundamento de que a criação de Reserva Florestal Legal correspondente ao percentual da área total de cada propriedade, independentemente se essa área continha floresta ou vegetação nativa anteriormente, é absolutamente inconstitucional por ferir o artigo 5º, inciso II, eis que obrigam ao proprietário recompor uma área que nunca foi coberta por floresta ou vegetação nativa, sem a correta indenização ao proprietário.

As ações diretas de inconstitucionalidade aguardam julgamento de mérito pelo Pretório Excelso, que poderão conferir nova visão relativa à limitação imposta pela legislação ambiental – Código Florestal – relativamente à área de Reserva Florestal Legal.

E é o que se espera.

O STF terá que se manifestar a respeito de toda a argumentação invocada pelas partes, relativamente a área destinada a “reserva legal”; os casos de impossibilidade física para “recuperação” da área; as situações de indenização cabível ao proprietário para que não se configure confisco da propriedade particular pelo Estado, etc.

Conforme foi possível observar, a legislação deixa lacunas e o nor-

¹⁶ Trechos extraídos da petição inicial da ADIN 4495.

te tomado pelos Tribunais Estaduais e Regionais nem sempre a interpretam conforme a Constituição Federal, sendo importante o julgamento criterioso das ações diretas de inconstitucionalidade propostas, pois será o momento de apreciação pela Corte Suprema referente a (in)constitucionalidade e a correta interpretação da legislação tratada no presente artigo.

6 CONCLUSÃO

A sociedade deve estar atenta para as catástrofes naturais que vêm ocorrendo frequentemente no mundo, decorrentes direta e imediatamente da destruição desmedida da natureza originária, causada pelo homem. A natureza precisa do homem, mas o homem precisa ainda mais da natureza. Não vivemos sem ela. Portanto, há necessidade urgente em preservá-la para uma vida saudável. O desenvolvimento é natural, no campo social e econômico, mas carecemos incluir nesse conceito o desenvolvimento atendendo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A legislação deve ser cumprida, mas interpretada sempre conforme nossa Carta Maior, os índices referentes a área de Reserva Florestal Legal devem ser motivados, e estas devem ser instituídas em terras que permitam a recomposição da vegetação natural.

O Poder Público não pode exigir de quem não possa, objetivamente, cumprir com o comando legal, tendo em vista a improdutividade de sua terra, ao passo que deve, sim, responsabilizar o proprietário ou possuidor que ilegalmente desmatou sua área para que colabore com a preservação do meio ambiente, para as presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 8. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. Direito Ambiental e Questões Jurídicas Relevantes. Campinas – SP: Millennium Editora, 2005.

DEUS, Teresa Cristina de. Tutela da Flora em Face do Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 10. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

GAIO, Alexandre, GAIO, Ana Paula Pina. A Compensação da Reserva Legal por meio da Doação de Área de Unidade de Conservação de Domínio Público pendente de Regularização Fundiária ao Órgão Público Ambiental Competente: A inconstitucionalidade do §6º, do artigo 44, do Código Florestal. In: Direito Ambiental. RASLAN, Alexandre Lima. (Org.). Campo Grande: Editora UFMS, 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em foco: Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 5. ed. refor. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

NETO, Narciso Orlandi. Reservas Particulares e Legais do Código Florestal e sua Averbação no Registro de Imóveis. In: Direito Ambiental em Evolução. FREITAS, Vladimir Passos de. (Org.). Curitiba: Juruá, 1998.

SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

Recebido em 25/02/2011
Aprovado em 04/04/2011